

الرقابة على منح حق الامتياز على الأراضي الفلاحية

الدكتورة عايدة مصطفاوي

أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البلدة -2-

ملخص

يشغل القطاع الفلاحي مكانة هامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوطن، ذلك أن البعد الاقتصادي للعقار الفلاحي أصبح أكثر وضوحا في كون الأراضي الفلاحية أصبحت مصدرا للثروة الغذائية والسبيل لتحقيق الأمن الغذائي والمحرك الأساسي للاقتصاد الوطني. ومن أجل الوصول إلى هذه الغاية، بات من الضروري جدا الاهتمام بالملكية العقارية الفلاحية وتنظيمها تنظيمًا يكفل الغاية المرجوة منها، حيث منح المشرع الجزائري للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الحق في ممارسة الرقابة على تنفيذ حق الامتياز، الذي يعد أسلوبا جديدا لاستغلال الأراضي الفلاحية، أقره القانون رقم 16/08، المتضمن التوجيه الفلاحي.

Abstract

The agricultural sector plays an important role in the economic and social development of the country. the economic dimension of agricultural real estate has become more evident in the fact that agricultural lands have become a source of food wealth and a means of achieving food security and the national engine of the country.

In order to reach end, it is very necessary to pay attention to the agricultural real estate property and organize it to ensure the desired purpose, for this reason the Algerian legislator granted the National Office of Agricultural Land the right to exercise control over the implementation of the concession, which is a new method for the exploitation of agricultural land, approved by Law No. 08/16, which includes the agricultural directive.

مقدمة

يلعب العقار دورا هاما في تحقيق التنمية الاقتصادية ويعتبر محركا أساسيا للاستثمار في مجالات عديدة، وقد حدد القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري(القانون رقم 90-

25 المؤرخ في **1990/11/18**، المتضمن قانون التوجيه العقاري، المعدل والمتمم، ج.ر. العدد **49**.)، أصناف الملكية العقارية، حيث تقسم هذه الأخيرة إلى أملاك الخواص وأملاك وطنية التي تقسم بدورها إلى أملاك وطنية عمومية وأملاك وطنية خاصة، وخص كلا منهما بنظام قانوني معين، فإذا كانت الأملاك الوطنية العمومية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا يمكن التصرف فيها أو التنازل عنها، فإن الأملاك الوطنية الخاصة بخلاف ذلك، لها وظيفة امتلاكية اقتصادية، يحق للدولة والجماعات المحلية التصرف فيها والتنازل عن حق استغلالها، واعتبرت المادة **19** من القانون رقم **30-90** المتضمن الأملاك الوطنية (القانون رقم **30-90** المؤرخ في **1990/12/01**، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر. العدد **44**)، أن الأراضي الفلاحية وذات الوجهة الفلاحية والرعية من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة، وقد مر استغلال الأراضي الفلاحية بمراحل عديدة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، بدء بالتأميم وأسلوب التسيير الذاتي إلى حق الانتفاع الذي أقره القانون رقم **19-87** (القانون رقم **19-78** المؤرخ **1987/12/08**، والمتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج.ر. العدد **50**) إلى حق الامتياز الذي تضمنه القانون رقم **16-08** المتضمن التوجيه الفلاحي (القانون رقم **16-08** المؤرخ في **2008/8/3**، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج.ر. العدد **46**)، حيث يشكل الامتياز حسب هذا القانون نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ويعد الامتياز أسلوباً من أساليب استغلال واستثمار الأملاك الوطنية الخاصة سواء في المجال الصناعي أو الحضري أو السياحي أو الفلاحي، ويخضع هذا الأخير للقانون رقم **03-10** (القانون رقم **03-10** المؤرخ في **210/08/15**، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر. العدد **46**). وقد أوكل المشرع للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الذي أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم **96-87**، (المرسوم التنفيذي رقم **87-96** المؤرخ في **1996/2/24**، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم **339-09** المؤرخ في **2009/10/22**، ج.ر. العدد **15**). مهمة الرقابة على استغلال المستثمرات الفلاحية عن طريق الامتياز تحقيقاً للأمن الغذائي وتفاذي المشاكل المترتبة عن تطبيق حق الانتفاع، وهو ما يدفعنا إلى البحث في مدى فاعلية الرقابة التي يمارسها الديوان باعتباره هيئة عمومية تتولى تنفيذ السياسة العقارية الفلاحية لحساب الدولة وباسمها في أداء الدور المنوط به لرقابة تنفيذ الامتياز، ومن

هذا المنطلق تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين : المبحث الأول: مراقبة التصرفات القانونية الواردة على حق الامتياز. المبحث الثاني: مراقبة تنفيذ التزامات المستثمرين أصحاب حقوق الامتياز

المبحث الأول: مراقبة التصرفات القانونية الواردة على حق الامتياز

يهدف قانون التوجيه الفلاحي إلى تحقيق جملة من الأهداف، أهمها مساهمة الإنتاج الفلاحي في تحسين مستوى الأمن الغذائي وضمان تطور محكم للتنظيم ولأدوات تأطير قطاع الفلاحة(طبقا للمادة 12 و13 من القانون رقم 16/08 المتضمن التوجيه الفلاحي، فإن أدوات تأطير العقار الفلاحي تطبق على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة وتلك التابعة للملكية الخاصة، وتمثل فيما يلي: - فهرس يحدد قدرات ممتلكات العقار الفلاحي أو ذي الوجهة الفلاحية ويستعمل كأساس لتدخل الدولة. - خريطة تحديد الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية.)، قصد المحافظة على قدراته الإنتاجية والسماح بالزيادة في إنتاجيته وتنافسيته، مع ضمان حماية الأراضي والاستعمال الرشيد للمياه ذات الاستعمال الفلاحي.

وقد خص المشرع العقار الفلاحي بنظام استغلال جديد وهو الامتياز عوضا عن حق الانتفاع، لذا نص المشرع في المادة 09 من القانون رقم 03/10، الذي يحدد شروط وعمليات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة على أنه يتعين على أعضاء المستثمرات الفلاحية، ابتداء من نشر هذا القانون إيداع طلباتهم لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 326/10، كيفية تطبيق حق الامتياز.

فالأصل حسب ما قرره القانون السالف الذكر، أن المستثمر المستفيد من حق الامتياز يمارس حقه طبقا لدتر الشروط ولمدة 40 سنة قابلة للتجديد، إلا أن القانون سمح له بالتنازل عن حقه في الامتياز سواء مجانا أم بمقابل ومنح من جهة أخرى للديوان الوطني للأراضي الفلاحية حق الرقابة على هذا التنازل وعلى البناء على هذه الأراضي.

المطلب الأول : التنازل عن حق الامتياز

يعرف الامتياز على أنه العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى المستثمر صاحب الامتياز، حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها، وهي مجموع الأملاك الملحقة

بالمستثمرة ولا سيما منها المباني والغراس ومنشآت الري، بناء على دفتر شروط لمدة أقصاها 40 سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية (المادة 04 من القانون رقم 10-03، السالف الذكر). وطبقا لنص المادة 13 من القانون رقم 10-03 فإن حق الامتياز يكون قابلا للتنازل والتوريث والحجز.

الفرع الأول : التنازل مجانا:

إن التنازل عن حق الامتياز يتم بنقل المستفيد صاحب حق الامتياز جميع حقوقه والتزاماته المترتبة عن هذا الحق لشخص آخر، وهو ما أكدته المادة 14 من القانون رقم 10-03، حيث يمكن التنازل مجانا لأحد ذوي حقوق المستفيد للمدة المتبقية من الامتياز في حالة العجز أو بلوغ سن التقاعد، ويتولى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية مراقبة تحقق شروط التنازل المجاني وهي أن يكون التنازل لذوي الحقوق وأن ذلك في حالة العجز المادي أو بلوغ سن التقاعد وفق للتشريع المعمول به، إذ يتعين على المستفيد الذي تتوافر فيه الشروط السابقة، أن يرسل طلب إلى المدير الولائي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، مرفقا بالوثائق اللازمة التي تثبت تحقق الشرطان.

والجدير بالملاحظة أن ممارسة الشفعة من طرف الديوان الوطني أو باقي أعضاء المستثمرة الفلاحية الواحدة، لا مجال لها أمام هذا التنازل، لأن المشرع لم يجز التنازل بدون مقابل، إلا لذوي حقوق المستفيد على سبيل الحصر. (كحيل حكيمة: تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في ظل القانون 03/10، دار هومة، 2013، ص 143).

الفرع الثاني : التنازل بمقابل:

يمكن للمستثمر صاحب الامتياز التنازل بمقابل عن حقه في الامتياز طبقا لنص المادة 15 من نفس القانون ويكون ذلك وفق الشروط التي حددتها المواد من 17 إلى 24 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، وتمثل هذه الشروط في:

- إعلام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية برغبته في التنازل، مع تحديد مبلغ التنازل وهوية المرشح لاقتناء حق الامتياز، حيث يمكن للديوان الوطني للأراضي الفلاحية ممارسة حق الشفعة طبقا للتشريع المعمول به.

- عندما يكون المتنازل صاحب امتياز في الشيوخ، يخطر الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كتابيا الأعضاء الآخرين للمستثمرة بوصول استلام، قصد الممارسة المحتملة لحقهم

في الشفعة المنصوص عليها في المادة 15 من القانون رقم 10-03، ويتعين عليهم الإفصاح عن ردهم للديوان الوطني للأراضي الفلاحية في أجل 30 يوما.

. عندما يبدي باقي أعضاء المستثمرة الفلاحية رغبتهم في اقتناء حق الامتياز المعروف للبيع، يعلم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية المستثمر صاحب الامتياز المتنازل بغرض المباشرة في الشكليات الإجرائية للتنازل.

. في حالة ما إذا كان الرد سلبيا أو عند غياب الرد في الآجال المحددة، يمكن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بدوره ممارسة حق الشفعة ويعلم به كتابيا المستثمر صاحب الامتياز.

وفي حالة ممارسة حق الشفعة من باقي أعضاء المستثمرة أو من الديوان الوطني للفلاحة، تتم شكليات التنازل عن حق الامتياز طبقا للتشريع المعمول به.

أما إذا لم يختار الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ولا الأعضاء الآخرون للمستثمرة ممارسة حق الشفعة، يرخّص الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للمستثمر صاحب الامتياز، بعد موافقة الوالي، مواصلة التنازل عن حقه في الامتياز طبقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 10-03، وفي هذه الحالة لا يبقى الامتياز إلا لمدة حق الامتياز المتبقية.

والملاحظ بخصوص الإجراءات السابقة، طبقا للقانون رقم 10-03 والمرسوم التنفيذي رقم 10-326، وحتى القرار الوزاري الصادر عن وزير الفلاحة، المؤرخ في 11/11/2014، المحدد لكيفيات إعلان الترشح ومعايير اختيار المرشحين لامتياز الأراضي الفلاحية، لم يشترطوا صفة الفلاح في الشخص المتنازل له، كما كان يشترطه سابقا القانون رقم 87-19 (محمد حرش: الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة شلف، العدد 16 2016، ص 164).

المطلب الثاني : مراقبة البناء على الأرض الفلاحية محل الامتياز

يترتب على الحصول على حق الامتياز على الأراضي الفلاحية الخاصة التابعة للدولة، حقا فرعيا آخر وهو حق المستثمر صاحب الامتياز في إقامة البناءات والتجهيزات الضرورية لاستغلال الأرض، حيث منحت المادة 02 من دفتر شروط الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الحق في القيام بكل تهيئة أو بناء ضروريين لاستغلال أفضل للأراضي.

الفرع الأول : الحصول على رخصة البناء:

نظرا للأهمية البالغة للأراضي الفلاحية، ألزم المشرع أن يساهم كل نشاط أو تقنية أو إنجاز في ارتفاع الطاقة الإنتاجية في المستثمرات الفلاحية، بغض النظر عن التصنيف القانوني للأراضي الفلاحية(المادة 33 من القانون رقم 90-25، المتضمن التوجيه العقاري.)، وتحقيقا لذلك، فإنه لا يمكن إنجاز أية منشأة أساسية أو بنايات داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أراض خصبة جدا أو خصبة ، إلا بعد الحصول على رخصة صريحة تسلم حسب الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير(المادة 34 من القانون نفسه.)، كما أن البنائات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة أو الخصبة جدا تبقى خاضعة لرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء(المادة 35 من القانون نفسه.).

بالرجوع إلى القانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يعتبر الإطار القانوني المنظم لعمليات التعمير، نجده يؤكد في المادة 04 منه على أن قابلية القطع الأرضية للبناء في الأراضي الفلاحية تتحدد بالحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلالات الفلاحية، أي أن صاحب الامتياز يلزمه الحصول على رخصة البناء قبل الشروع في أي عملية تشييد على الأراضي الفلاحية.

الفرع الثاني : احترام حقوق البناء المتعلقة بالأراضي الفلاحية.

احتراما لطابع الأراضي الفلاحية وتجنب تضررها من جراء البناء عليها، فرض المشرع قواعد خاصة للبناء في الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية، وذلك بصدور القرار الوزاري المشترك، الذي يحدد قواعد البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية(القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13/9/1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج. ر. العدد 86.)، حيث حدد القرار المواصفات التي تطبق على منشآت التجهيزات كما يلي(المادة من القرار الوزاري المشترك، السالف الذكر):

- بالنسبة للأراضي الزراعية ذات الإمكانيات العالية والحسنة أو المتوسطة والأراضي الصحراوية المستصلحة والأراضي الرعوية أو ذات الطابع الرعوي، فإنه يجب ألا تتجاوز مساحة القطعة الأرضية التي تقام فيها البنائات الضرورية للمنشآت المرتبطة بالاستغلال الزراعي، 50/1 من المساحة الكلية، عندما تكون هذه الأخيرة أقل من 5 هكتارات.

. أما بالنسبة للأراضي الزراعية ذات الإمكانيات الضعيفة، فإنه يجب ألا تتعدى مساحة المنشآت 25/1.

المطلب الثالث: آليات تفعيل الرقابة

من أجل تدعيم وتفعيل الرقابة، نص المشرع على طريقتين تساهمان في تتبع عملية الإنتاج الفلاحي ومراقبة تطور المستثمرات الفلاحية وتمثل هذه الوسائل في الإحصاء العام للفلاحة وإنشاء البطاقة للمستثمرات الفلاحية.

الفرع الأول : الإحصاء العام للفلاحة:

حدد المرسوم التنفيذي رقم 01-114 (المرسوم التنفيذي رقم 01-114 المؤرخ في 2001/5/7، يتعلق بالإحصاء العام للفلاحة، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-440 المؤرخ في 2011/12/13، ج.ر العدد 26)، كليات إعداد الإحصاء العام للفلاحة، قصد التحكم أكثر في فعالية الإنتاج الفلاحي، حيث يهدف الإحصاء العام للفلاحة إلى:

- إحصاء كل المستثمرين والمستثمرات الفلاحية وكذا كل الأنشطة التابعة لها،
- تحيين المعطيات المتعلقة بالهياكل الفلاحية والمجتمع الفلاحي عبر كل التراب الوطني،
- إرساء أسس نظام وطني متكامل للإحصائيات العامة عن الفلاحة،
- التوفر على قواعد لسبر الآراء الضرورية لإنجاز التحقيقات الخاصة بكل مجال النشاطات.

يتم تحضير الإحصاء العام وإنجازه من طرف ثلاث لجان:

أولا/ اللجنة الوطنية (حددت تشكيلة اللجنة الوطنية المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 01-114): تكلف اللجنة الوطنية التي يرأسها وزير الفلاحة أو ممثله بدراسة عناصر الملف التقني للإحصاء العام للفلاحة والمصادقة عليها، وتقوم بهذه الصفة بما يأتي:

- السهر على إعداد البطاقة المرجعية للمستثمرين والمستثمرات الفلاحية،

- مباشرة الحملة الوطنية للإعلام والتحسيس ومتابعتها،

- دراسة كليات رصد الوسائل لتحضير الإحصاء العام للفلاحة

تجتمع اللجنة الوطنية مرة كل شهر، بناء على استدعاء من رئيسها وبعدها المرات التي تقتضيها الضرورة، ويمكنها استدعاء كل الإدارات أو المؤسسات أو الأشخاص الذين يساهم حضورهم في حسن سير أشغالها.

ثانيا/ اللجنة الولائية(المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 01-114): تكلف اللجنة الولائية التي يرأسها الوالي بما يأتي:

- رصد الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسير العمليات،
- برمجة أنشطة اللجان البلدية ومتابعتها ومراقبتها،
- القيام بتوزيع وثائق الإحصاء واسترجاعها،
- إعداد ملخص لمعطيات الإحصاء على مستوى الولاية

ثالثا/اللجنة البلدية(المادة 11 من المرسوم نفسه): تكلف هذه اللجنة التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمهام التالية:

- المساهمة في إعلام المستثمرين الفلاحين وتحسيسهم،
- تخطيط الوثائق والوسائل المادية والبشرية الضرورية للعمليات، وتوزيعها وتسييرها،
- متابعة الإحصاء على المستوى البلدي ومراقبته،
- جمع استمارات الأسئلة المملوءة والملخص البلدي بعد الانتهاء من عملية الإحصاء، وإرسالها إلى اللجنة الولائية بعد مراقبتها والتصديق عليها.

الفرع الثاني : بطاقة المستثمرات الفلاحية

إن الهدف من إنشاء بطاقة المستثمرات الفلاحية التي يعدها الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ويضبطها باستمرار، هو إعداد فهرس يحدد قدرات ممتلكات العقار الفلاحي ويستعمل كأساس لتدخل الدولة وممارسة الرقابة في مجال استغلال العقار الفلاحي، وتشكل هذه البطاقة بناء على المعلومات المسجلة والمتعلقة بكل مستثمرة، وقد حدد القرار المؤرخ في 16 جوان 2011، المتعلق ببطاقة المستثمرات الفلاحية، كيفية مسك هذه البطاقات(القرار الوزاري المؤرخ في 16/6/2011، يتعلق ببطاقة المستثمرات الفلاحية، ج.ر العدد 30):

أولا: يعلم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للولاية المستثمرين الفلاحين، بكل الوسائل بضرورة تسجيل مستثمراتهم الفلاحية في بطاقة المستثمرات الفلاحية، وذلك من أجل ضمان السير الحسن لهذا الإجراء وتمسك هذه الأخيرة وتحين على مستوى كل مديرية ولائية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

ثانيا: يمنح لكل مستثمرة فلاحية بمجرد تسجيلها ترقيما يتكون من 17 رقما وحرفا: تشمل الولاية مقر المستثمرة، البلدية، الطبيعة القانونية للمستثمرة (ملك للدولة أو ملكية

خاصة أو وقف، رقم المستثمرة في الولاية، نوع المستثمرة (فردية ، جماعية أو أخرى)، منطقة ذات الإمكانيات الفلاحية (حرف واحد: أ ب ت ج)، النشاط الغالب، سنة الترقيم.

ثالثا: يسلم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية في أجل 30 يوما من تاريخ ترقيم المستثمرة الفلاحية، شهادة الترقيم باسم المستثمرة الفلاحية، ولا يمكن أن تتعدى مدة صلاحية الترقيم 10 سنوات، ويتم تجديدها عند تاريخ انقضائها المبين في الشهادة بمبادرة من المستثمر.

رابعا: في حالة تغيير الطبيعة القانونية للمستثمرة أو تشكيلتها البشرية أو قوامها بعد الترقيم أو تبعا للخروج من الشيوخ أو التنازل عن حق الامتياز أو أي ظرف قانوني آخر، يجب على المستثمر أو المستثمرين المعنيين، خلال 30 يوما التي تلي التغيير، توجيه تصريح إلى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، مقر الترقيم لإعلامه بالتغييرات الحاصلة.

المبحث الثاني : مراقبة تنفيذ التزامات المستثمرين أصحاب حقوق الامتياز

باعتبار الدولة مالكة لحق الرقبة ومسئولة على المحافظة على الوجهة الفلاحية للأراضي الممنوحة في إطار حق الامتياز واستغلالها استغلالا أمثل نظرا لوظيفتها الاقتصادية والاجتماعية الهامة، فلها حق ممارسة الرقابة واستعمال الصلاحيات المخولة لها قانونا(ليلي زروقي وعمر حمدي باشا: المنازعات العقارية، دار هومة، طبعة 2014، ص 136.)، ويتولى هذه المهمة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، أما بالنسبة لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، كما حدده المرسوم التنفيذي رقم 06-11(المرسوم التنفيذي رقم 06-11 المؤرخ في 10/1/2011، يحدد كفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، ج.ر العدد 02.)، فإنه حسب المادة 10 منه، يمكن لإدارة أملاك الدولة ومصالح الوزارة المكلفة بالفلاحة في أي وقت، كل حسب صلاحيته، إجراء أية مراقبة حول استغلال الأملاك واستخدامها أو المحافظة عليها، ويمكن أن يؤدي كل إخلال بأحكام دفتر الشروط، إلى سحب الامتياز، حيث يمنح هذا الأخير للدولة سلطة الرقابة على المستثمرات الفلاحية، ويكون ذلك بإجراء المعاينات الميدانية للتأكد من أن النشاطات الممارسة على الأراضي الفلاحية والأملاك السطحية التابعة لها مطابقة لأحكام القانون 03/10 ونصوصه التنظيمية وبنود دفتر الشروط، وألزم المشرع المستثمرين أثناء عمليات الرقابة، بتقديم المساعدة لأعوان

الرقابة وتزويدهم بالمعلومات أو الوثائق التي يطلبونها(ليلى زروقي وعمر حمدي باشا ، مرجع سابق ص 136.)، وينتج عن الرقابة الآثار التالية:

المطلب الأول: معاينة حالات الإخلال المستثمرين بالتزاماتهم

القاعدة العامة أن العقد ينتهي بانتهاء المدة المحددة له، فتنتهي مدة حق الامتياز بانقضاء المدة القانونية في حالة عدم تجديده، وهي الحالة المنطقية لانتهاء أي عقد، وقد ينتهي قبل ذلك في حالتين، إما بطلب من صاحب الامتياز قبل انقضاء مدته، أو عند إخلال صاحب الامتياز بالتزاماته(المادة 26 من القانون رقم 10-03، السالف الذكر)، هذه الأخيرة حددتها المادة 23 من القانون رقم 10-03 التي تفرض على المستثمر، القيام بتسيير واستغلال وحماية الأراضي الفلاحية والأماك السطحية الملحقة بها الممنوح امتيازها بصفة منتظمة ودائمة ومطابقة لأحكام التشريع المعمول به، وكذا للبنود والشروط والالتزامات التعاقدية المنصوص عليها في المادة 22 من نفس القانون، ويعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز طبقا للمادة 29 من القانون رقم 10-03 والمادة 08 من دفتر الشروط ما يلي:

الفرع الأول: عدم استغلال الأراضي الممنوحة طيلة مدة سنة واحدة:

ألزم المشرع على المستثمر صاحب الامتياز القيام بتسيير واستغلال وحماية الأراضي الفلاحية والأماك السطحية الملحقة بها بصفة منتظمة ودائمة ومطابقة لأحكام التشريع وللبنود والشروط والالتزامات المحددة في دفتر الشروط، حيث يتعين على أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية استغلال كل الأراضي استغلالا أمثلا بصفة جماعية وعلى الشيوخ، وأن يجتنبوا فرديا وجماعيا كل عمل من شأنه أن يعرقل السير الحسن للمستثمرة(د/ بن رقية بن يوسف: شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى 2001، ص 177).

الأصل أن حق الامتياز يمنح لصاحبه الحق في استغلال الأرض واستثمارها، إلا أن هذا ليس مطلقا، على أن أساس أن المستثمر يملك حق عيني ، وتبقى الدولة بصفقتها مالكة لحق الرقبة مسؤولة على المحافظة على الوجهة الفلاحية للأراضي واستغلالها استغلالا أمثلا نظرا لوظيفتها الاجتماعية الهامة عن طريق ممارسة الرقابة واستعمال الصلاحيات المخولة لها قانونا(ليلى زروقي وعمر حمدي باشا: المنازعات العقارية، دار هومة، طبعة 2009 ، ص 118.)، حيث تتولى الدولة عن طريق المديرية الفلاحية بالولايات وتحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة القيام بالزيارات الميدانية والتفتيشات لمعاينة المخالفات ورفع تقرير للوالي لاتخاذ

التدابير اللازمة عند الاقتضاء والتي يمكن أن تذهب إلى حد إسقاط حقوق المستفيدين وحل المستثمرة (المرجع نفسه، ص 120).

الفرع الثاني : تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي أو الأملاك السطحية الملحقة بها:

تعتبر ذات طبيعة فلاحية طبقا للقانون 08-16، المتضمن التوجيه الفلاحي، كل النشاطات التي تتعلق بالتحكم وباستغلال دورة بيولوجية ذات طابع نباتي أو حيواني، التي تشكل مرحلة أو عدة مراحل ضرورية لسيرورة هذه الدورة، وكذا الأنشطة التي تجري على امتداد عمل الإنتاج ولاسيما منها تخزين المواد النباتية أو الحيوانية وتوضيها وتحويلها وتسويقها، عندما تكون هذه المواد متأتية حصرا من المستثمرة، فالأرض الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية، كما عرفها القانون رقم 90-25، التوجيه العقاري، هي كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله، وللحفاظ على هذه الوظيفة للأراضي الفلاحية، منع المشرع كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية، فيقع على المستثمرة الفلاحية جماعية كانت أم فردية، احترام تخصيص الأراضي وذلك بعدم تحويل الأراضي عن وجهتها الفلاحية، وتخصيص مباني الاستغلال الفلاحي لأعمال لا صلة لها بالفلاحة وإلا سقط حق المستفيد من الامتياز. وطبقا لنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 124/12 (المرسوم التنفيذي رقم 12-124 المؤرخ في 19/3/2012، المحدد للمناطق ذات الإمكانات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب إتاحة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر العدد 17). فإن تصنيف الأراضي الفلاحية يحدد من طرف لجنة ولائية مكونة من مدير المصالح الفلاحية رئيساً، وممثلين من مديرية أملاك الدولة ومديرية الموارد المائية، ومديرية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله.

والملاحظ أن أكثر المشاكل التي تترتب عن تغيير الوجهة الفلاحية تكون من الدولة نفسها عن طريق إصدار المراسيم التنفيذية التي تقضي بإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، فإن المرسوم التنفيذي رقم 12-370 (المرسوم التنفيذي رقم 12-370 المؤرخ في 24/10/2012، يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية تنموية، ج.ر العدد 7)، الذي يعتمد

على المادة 36 من القانون رقم 90-25 والتي تقضي أن القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة أو خصبة جدا إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير طبقا لنص المادة 21 من نفس القانون، كما يحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل، ألغى لوحده تصنيف 92 مستثمرة فلاحية في ولايات عدة، وهو ما يمثل الخطر الحقيقي لتحويل وجهة الأراضي الفلاحية، لذا صدر مؤخرا منشور وزاري رقم 558 مؤرخ في 2014/9/3، من وزير الفلاحة يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية، حيث كشف هذا المنشور، أن وتيرة الاعتداء على الأراضي الفلاحية، إذا استمرت ستقضي على كل الجهود التي تبذلها الدولة لتحقيق الأمن الغذائي، ولذلك فإن الحماية والحفاظ على الأراضي الفلاحية تشكل أولوية لكل سياسة ويجب أن تخضع كل عملية اقتطاع لأرض فلاحية لغاية التعمير والتصنيع إلى قواعد صارمة ولا تتم إلا بالموافقة المسبقة للمصالح المركزية لوزارة الفلاحة.

الفرع الثالث : التأجير من الباطن للأراضي أو الأملاك السطحية:

يلزم المستثمر صاحب الامتياز الاستغلال الفعلي للأرض الفلاحية بصفة شخصية ومباشرة طبقا لنص المادة 20 من القانون 08-16 والمادة 22 من القانون 10-03، ولا يحق له إدارة المستثمرة عن طريق أي تصرف آخر.

وما يلاحظ على هذه الحالة أن المشرع منع التأجير من الباطن للأراضي الفلاحية أو الأملاك السطحية الملحقة، فبمفهوم المخالفة أن تأجيرها لا يعد مخالفة تترتب عليها فسخ حق الامتياز، وإن لم ينص صراحة على إمكانية تأجير الأراضي الفلاحية من أجل استغلالها

الفرع الرابع : عدم دفع الإتاوة

يلتزم المستثمر صاحب الامتياز مقابل حصوله على الحق في استثمار الفلاحي، بدفع مبالغ الإتاوة السنوية عند حلول الأجل، وإذا لم تدفع هذه الإتاوة لمدة سنتين متتاليتين ، فإن ذلك يعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز طبقا للمادة 29 من القانون رقم 10-03، ويترتب عن ذلك فسخ عقد الامتياز وهو ما نصت عليه صراحة المادة 09 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326.

وقد حددت المادة 41 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010، طريقة حساب الإتاوة

كالآتي:

تحدد الإتاوة مقابل حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة حسب المناطق (مسقية أو غير مسقية) بالهكتار و سنويا وخارج الرسوم كما يلي:

أ. إذا كانت مسقية فيكون المبلغ 15.000 دج أما إذا كانت غير مسقية: 3000 دج

ب. إذا كانت مسقية 10.000 دج أما إذا كانت غير مسقية: 2000 دج

ج. إذا كانت مسقية 5000 دج أما إذا كانت غير مسقية 1000 دج

د. 800 دج

وتحدد المناطق ذات الإمكانيات الفلاحية عن طريق التنظيم، وفي هذا الشأن صدر المرسوم التنفيذي رقم 12-124 (المرسوم التنفيذي رقم 12-124 المؤرخ في 19 مارس 2012، يحدد المناطق ذات الإمكانيات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب إتاوة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج ر العدد 17)، وحددت المادة 02 منه المناطق كما يلي:

المنطقة أ: تضم أراضي السهول الواقعة في المناطق الساحلية وشبه الساحلية التي تستفيد من كميات أمطار فوق 600 مم أو تساويها،

المنطقة ب: تضم أراضي السهول التي تستفيد من كميات أمطار تتراوح ما بين 450 و 600 مم،

المنطقة ج: تضم أراضي السهول التي تستفيد من كميات أمطار تتراوح ما بين 350 و 450 مم،

المنطقة د: تضم كل الأراضي الفلاحية، بما فيها تلك الواقعة بالمناطق الجبلية، التي تستفيد من كميات أمطار تقل عن 350 مم.

المطلب الثاني: العقوبات المترتبة عند إخلال المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماته:

بما الامتياز هو عقد إداري، قد ينتهي لانقضاء المدة القانونية للامتياز وهي 40 سنة في حالة عدم تجديدها، ويمكن أن ينتهي أيضا بطلب من المستثمر قبل انتهاء الأجل، أو بعد إخلال صاحب الامتياز بالتزاماته، ويترتب عن هذه الحالة الأخيرة، الفسخ الإداري لعقد الامتياز، واسترجاع الأراضي الفلاحية موضوع الامتياز من طرف الدولة، كما يستفيد بالمقابل صاحب حق الامتياز من تعويض عن المنشآت التي أقامها، بالإضافة إلى تجريم الإخلال بأحد الالتزامات.

الفرع الأول : فسخ عقد الامتياز

يأتي الفسخ الإداري بمبادرة من الإدارة عندما لا يحترم المستثمر صاحب الامتياز التزاماته، إلا أن ذلك لا يتأتى مباشرة للإدارة وهي مديرية أملاك الدولة، وإنما يجب أولاً معارضة الإخلال عن طريق محضر قضائي محضر قضائي، ثم إعدار المستثمر صاحب حق الامتياز من طرف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وفي حالة عدم امتثاله انقضاء الأجل المذكور في الإعدار، تقوم إدارة أملاك الدولة بعد إخطار الديوان الوطني بفسخ عقد الامتياز بالطرق الإدارية، ويكون الفسخ قابلاً للطعن، أمام الجهة القضائية المختصة في أجل شهرين من تبليغ الفسخ.

وقد قرر المشرع الفسخ الإداري لعقد الامتياز، عوضاً عن إسقاط الحق المقرر عن طريق القضاء في إطار القانون رقم 78-19، وذلك من أجل المحافظة على الأراضي الفلاحية والعمل على إثمارها في أحسن الظروف.

الفرع الثاني: الحق في التعويض

في كل الحالات المذكورة للإخلال بالالتزامات المفروضة على المستثمر صاحب الامتياز، تسترجع الدولة الأراضي الفلاحية الممنوحة للامتياز، وكذا الأملاك السطحية في الحالة التي عليها، وبالمقابل يترتب على نهاية الامتياز الحق في تعويض للمستثمر تحدده إدارة الأملاك الوطنية بالنسبة للأملاك السطحية مع طرح نسبة 10 بالمائة كتعويض عن الأضرار الناتجة عن إخلال صاحب الامتياز بالتزاماته بالإضافة إلى احتساب الامتيازات والرهون المحتملة التي تثقل المستثمرة، وقد قرر المشروع الحق في التعويض تفادياً لتقسيم المستثمرة واندثارها، وإذا يتفق مبدأ التعويض مع احترام الأملاك المكتسبة أو فائض القيمة المحققة من صاحب الامتياز للمستثمرة، وحتى يضمن المشرع لهذا الأخير حقه ضد كل تعسف، فإن مبلغ التعويض يكون قابلاً للطعن أمام الجهة القضائية المختصة.

الفرع الثالث : تجريم الاعتداء على الأراضي الفلاحية

لم يكتف المشرع بتقرير حق الفسخ الإداري لعقد الامتياز في حالة الإخلال بالالتزامات وإنما ذهب في قانون التوجيه الفلاحي إلى حد تجريم بعض الأفعال واعتبارها جنحة، لردع المخالفين وتوفير أكبر قدر من الحماية للمحافظة على الوجهة الفلاحية للأراضي وتمثل العقوبات فيما يلي:

أولاً: جنحة تغيير الطابع الفلاحي للأراضي المصنفة: طبقاً للمادة 78 من القانون رقم 08-16 المتضمن التوجيه الفلاحي فإنه يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من مائة ألف دينار إلى خمسمائة ألف دينار، كل من يغير الطابع الفلاحي لأرض مصنفة فلاحية أو ذات وجهة فلاحية.

ثانياً: جنحة تعرية الأراضي الرعوية: يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبغرامة من مائة وخمسين ألف دينار إلى خمسمائة ألف دينار، كل من يقوم بتعرية أراضي الرعي ونزع الأغذية الحلفاوية والنباتية، وتضاعف العقوبة في حالة العود.

خاتمة

سعيًا من المشرع لتفادي الأخطاء والمشاكل الناتجة عن تطبيق القانون السابق رقم 87-19 المتعلق بحق الانتفاع الدائم على الأراضي الفلاحية، قرر أسلوباً جديداً في استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة عن طريق ما يسمى بحق الامتياز وهو حق استغلال الأراضي والأموال السطحية التابعة لها، استغلالاً مباشراً مقابل دفع إتاوة سنوية، بهدف إعادة تنظيم وضبط النشاط الفلاحي في إطار سياسة التجديد الفلاحي ومن أجل ضمان ذلك منح المشرع للديوان الوطني للأراضي الفلاحية باعتباره مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، مهمة رقابة تنفيذ حق الامتياز بعد إبرام العقد.

ونظراً للمهام العديدة للديوان يجب تفعيل الرقابة ميدانياً بمشاركة أجهزة أخرى وتدعيم الديوان الوطني بالوسائل المادية والبشرية قصد أداء مهامه على أكمل وجه.

والعمل على الحد من إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية وإدماجها في القطاع العمراني من أجل إنجاز مشاريع استثمارية أخرى خارج قطاع الفلاحة.

وتحديد طرق تسيير الأراضي الفلاحية بدقة ضمن المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المتعلق بتسيير الأملاك العمومية والخاصة للدولة.

المراجع

1. ليلي زروقي وعمر حمدي باشا: المنازعات العقارية، دار هومة، طبعة 2014،
2. كحيل حكيم: تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في ظل القانون 03/10، دار هومة، 2013.
3. د/ بن رقية بن يوسف: شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى 2001.

4. محمد حرش: الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة شلف، العدد 16 2016.
5. القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18/11/1990، المتضمن قانون التوجيه العقاري، المعدل والمتمم، ج.ر العدد 49.
6. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر العدد 44
7. القانون رقم 78-19 المؤرخ 08/12/1987، والمتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج.ر العدد 50.
8. القانون رقم 08-16 المؤرخ في 3/8/2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج.ر العدد 46.
9. القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15/08/210، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر العدد 46.
10. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13/9/1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج.ر العدد 86.
11. القرار الوزاري المؤرخ في 16/6/2011، يتعلق ببطاقة المستثمرات الفلاحية، ج.ر العدد 30.
12. المرسوم التنفيذي رقم 01-114 المؤرخ في 7/5/2001، يتعلق بالإحصاء العام للفلاحة، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-440 المؤرخ في 13/12/2011، ج.ر العدد 26.
13. المرسوم التنفيذي رقم 11-06 المؤرخ في 10/1/2011، يحدد كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية، ج.ر العدد 02.
14. المرسوم التنفيذي رقم 12-124 المؤرخ في 19/3/2012، المحدد للمناطق ذات الإمكانات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب إتاحة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر العدد 17.
15. المرسوم التنفيذي رقم 12-370 المؤرخ في 24/10/2012، يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية تنموية، ج.ر العدد 7.
16. المرسوم التنفيذي رقم 12-124 المؤرخ في 19 مارس 2012، يحدد المناطق ذات الإمكانات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب إتاحة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر العدد 17.
17. المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المؤرخ في 24/2/1996، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-339 المؤرخ في 22/10/2009، ج.ر العدد 15.